

米国連邦洪水保険制度（NFIP）の現状

主席研究員 松岡 順

目 次

1. はじめに
2. 制度の概要
 - (1) NFIP の洪水保険と民間の保険商品との関係
 - (2) 組織・体制
 - (3) 制度加入の要件等
 - (4) 補償内容
3. 連邦政府による災害援助制度
 - (1) FEMA の個人および世帯支援プログラム
 - (2) 中小企業庁の災害融資制度
4. NFIP の沿革
 - (1) 過去に起きた主な洪水被害
 - (2) NFIP の生い立ち・根拠法
5. NFIP の問題点
 - (1) 主な問題点
 - (2) NFIP の改革に向けた主な検討内容
6. おわりに

1. はじめに

わが国における代表的な自然災害には地震や風水害などがあるが、米国も国土が広大¹であるだけに、ハリケーン、洪水、竜巻、干ばつ、地震、山火事、ブリザードなど、さまざまな自然災害の脅威にさらされている。米国連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency）によると、中でも洪水については、米国における自然災害による損害の80%以上を占めており、最も一般的で最も大きな経済的損失をもたらす自然災害であるとされている。また先に列挙した自然災害は、一部の地域や季節に限られたものが多いが、洪水は全米のいずれの州またはいずれの季節においても起こりうるとされている。このような背景から、連邦洪水保険制度（National Flood Insurance Program：以下「NFIP」）は、唯一全米展開されている連邦直営の自然災害保険事業となっている²。

こうした中、2005年に発生したハリケーン・カトリーナがニューオーリンズ等の都市を中心に甚大な洪水被害を引き起こしたことは記憶に新しいが、2005年の一連の洪水損害はNFIPに多額の負債をもたらすと同時に、制度自体のさまざまな問題点を浮き彫りにする結果となった。その後、連邦議会ではいくつかの改革法案が提案され検討が行われたものの、いずれも成立には至らず、NFIPは2008年9月にその根拠法の有効期限を迎えてしまった。それ以降も、連邦議会は抜本的な制度改革を実現できないまま、一時的な有効期限の延長や失効による制度の中断を繰り返し（図表1）、米国の経済や国民の生活にも大きな影響を及ぼす結果となっている。

本稿では、このNFIPの制度概要と主な問題点等を整理する。

図表1 2008年9月30日以降のNFIPの延長・失効一覧

年月日	区分	期間	備考
2008年9月30日	延長	2009年3月6日まで	
2009年3月6日	延長	2009年3月11日まで	
2009年3月11日	延長	2009年9月30日まで	
2009年10月1日	延長	2009年10月30日まで	
2009年10月30日	延長	2009年12月18日まで	
2009年12月18日	失効		
2009年12月19日	延長	2010年2月28日まで	
2010年2月28日	失効		
2010年3月2日	延長	2010年3月28日まで	
2010年3月28日	失効		
2010年4月16日	延長	2010年5月31日まで	3月29日に遡って延長
2010年5月31日	失効		
2010年7月2日	延長	2010年9月30日まで	6月1日に遡って延長
2010年9月30日	延長	2011年9月30日まで	

（出典：NFIP Bureau & Statistical Agent ウェブサイト等をもとに作成）

¹ わが国の国土の広さが377,835km²であるのに対し、米国はその約25倍の9,626,630km²となっている。

² 米国においては、地震帯がカリフォルニア州等の一部の地域に偏っているため、全米レベルの地震保険制度は存在していない。民間の保険会社が独自に地震保険を提供しているケースもあるが、カリフォルニア州では独自に地震保険公社（California Earthquake Authority：CEA）を設立し、州政府と民間保険会社が協力して住宅向けの地震保険を提供している。

2. 制度の概要

連邦洪水保険制度（NFIP）とは、1968年に創設された制度で、洪水被害による物的損失を補償する保険を連邦政府が提供する条件として、本制度に参加する自治体に対して将来の洪水被害を軽減する措置を義務づけるものである。各自治体の本制度に参加するか否かは任意であるが、地域住民が洪水保険に加入するためには、所属する自治体の本制度に参加していることが前提条件となる。

NFIPに参加する自治体には、連邦政府が洪水保険を提供する条件として、特別洪水危険地帯（Special Flood Hazard Area：SFHA）として指定された地域内で新たに建築される建物等について、洪水リスクを軽減するための氾濫原管理条例（floodplain management ordinaces）を制定し、これを施行することが義務づけられる。

さらに、特別洪水危険地帯（SFHA）と指定された地域内では、不動産の購入または建築に関して連邦政府系金融機関で住宅ローン等の融資を受ける場合、洪水保険に加入することが義務づけられる。したがって NFIP に参加しない自治体の特別洪水危険地帯（SFHA）では、政府系金融機関による融資を利用できないことになる³。

加えて、本制度に参加しない自治体の特別洪水危険地帯（SFHA）では、洪水被害が発生した場合に、被害を受けた建物の修繕または再建に関して、連邦政府による災害援助を受けることができないというデメリットもある。

このように NFIP は、災害予防、保険および災害発生後の地域住民等への援助が関連づけられた、総合的な洪水対策制度となっている点が大きな特徴点である。以下、本制度の主な特徴点をより詳しく説明する。

(1) NFIP の洪水保険と民間の保険商品との関係

一般的に発生頻度は低い、いったん発生した場合の損害額が甚大となる自然災害は、その発生頻度や被害の程度を推定することが難しく、再保険によるリスク分散や政府等によるバックアップなくして、民間の保険会社が補償を提供することが困難な分野とされている。

米国では、民間保険会社が販売するホームオーナーズ保険という、住宅やその収容物を保険の目的とする総合タイプの保険商品が存在し、広く普及している。この保険商品はわが国の総合保険タイプの火災保険とほぼ同様のリスク（火災、落雷、風災、ひょう災、騒じょう、外部からの飛来物、盗難、ガラス破損、煙損害など）を補償している。ただし、各保険会社は保険金支払請求が集中する地震および洪水を免責とし、これらを補償の範囲から除外している。したがって、NFIP は米国において洪水による損害を担保するほぼ唯一の保険制度⁴ということになる。

³ 特別洪水危険地帯（SFHA）の外であれば、洪水保険加入の条件はない。

⁴ 洪水を担保する民間の保険商品も存在し、主に NFIP の洪水保険の上乗せ補償として、または NFIP に

(2) 組織・体制

本項では、NFIP の主な運営組織、洪水保険の販売体制および事故が起きた場合の損害調査体制の概要を説明する。

a. 運営組織

NFIP を運営するのは、米国国土安全保障省（Department of Homeland Security）の管下にある連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency：以下「FEMA」）である。

FEMA は本来、自然災害およびテロを含む人的災害による米国国内のあらゆる大災害に対する準備、予防、影響の軽減、発生した場合の対応および復旧という連邦政府の機能を実践する役割を担う組織であるが、それらの業務の一環として NFIP の運営も行っている。

FEMA は、ワシントン・コロンビア特別区（Washington D.C.）に本拠地を置き、地方の支局と併せて 3,700 名以上の常勤職員を擁している。その他、FEMA には約 4,000 名の非常勤の災害援助要員がおり、災害発生時に動員することができるようになっている。

b. 洪水保険の販売

NFIP 制度における洪水保険の販売には大別して 2 つのルートがある。

ひとつは、FEMA が直接、各州の損害保険代理店またはブローカーの免許を保有している保険仲介者を通じて販売するルートである。この販売ルートでは、各州の保険監督機関が、保険仲介者に対し、NFIP の洪水保険を顧客に販売する際にも、他の保険商品を販売する際に求められるのと同等の基準およびサービスのレベルを保つよう監督を行う役割を担っている。

もうひとつは、ライト・ユア・オウン（Write Your Own：以下「WYO」）保険会社と呼ばれる民間保険会社を通じて販売するルートである。この WYO 制度は 1983 年から始まった制度で、本制度に参加する民間の保険会社が、NFIP の洪水保険を当該保険会社の名前で販売（write your own）する制度である。WYO 保険会社は、保険販売および保険金支払業務等を行い、その手数料を受領するが、保険金支払責任は負わず、すべての保険金支払責任は連邦政府が負っている。

2009 年現在、89 の民間保険会社が WYO 保険会社として洪水保険を取り扱っており、契約件数および保険金額のいずれにおいても NFIP の保有契約全体の約 98% は WYO 保険会社経由で引き受けられた契約となっている⁵。

FEMA はこの WYO 制度を導入した目的を以下の 3 点であると説明している。

参加しない自治体において販売されているが、保険料率水準が高く、一般にはあまり普及していない。

⁵ 米国保険情報協会（Insurance Information Institute），“The fact book 2010”

- 保有契約の裾野を拡大し、ポートフォリオの地域的分散を図ること
- 民間のノウハウを導入することにより洪水保険契約者へのサービス向上を図ること
- 民間保険会社に洪水保険を取り扱う経験を積ませること

c. 損害調査

WYO 保険会社が販売した洪水保険契約に関する損害調査業務は、それぞれの WYO 保険会社が行う。

一方、FEMA が保険代理店またはブローカーを通じて販売した洪水保険契約に関する損害調査業務は、FEMA によって認定を受けた独立アジャスター (independent adjusters) が行う。認定の条件は取り扱う物件によって異なるが、通常の住宅等を取り扱うアジャスターの認定条件は以下のようになっている。

- 財産保険の損害調査について、少なくとも連続した 4 年間の常勤での実務経験を持つこと
- 正確な損害範囲の特定および損害額の見積 (住宅物件の場合 50 万ドルまで) ができること
- NFIP 講習会に参加し、洪水保険約款およびその損害調査基準に関する知識を証明できること
- モバイル住宅⁶および規制対応のための費用増大 (increased cost of compliance)⁷の損害調査技術に通じていること

(3) 制度加入の要件等

NFIP を運営する FEMA は、米国におけるあらゆる災害等の予防や災害発生後の対処等を行う組織であるため、NFIP は洪水保険を提供するのみならず、洪水による災害の予防・軽減や災害が起きた後の地域住民等の援助等まで含めた包括的な枠組みの一部になっている。

⁶ アメリカによくある住宅で、トレーラーに載せればすぐに動かせる状態の住宅のことをいうが、キャンピングカーのように頻繁に動かすものではなく、工場で組み立てた住宅をトレーラーで運び、所定の場所に設置することがほとんどである。ただし、地面を掘って基礎をつくるのではなく、地上にそのまま置いた状態が多い。通常「モバイルパーク」と呼ばれる広い敷地の一面を買って、そこに設置する。マニファクチャード・ホーム (manufactured home) ともいう。

⁷ NFIP プログラムに参加する自治体等においては、洪水による被害が発生し住宅等を修繕または再建する場合、将来の洪水被害を軽減する条例があるため、被災前の状態に復旧するよりも多くの費用がかかることがある。洪水保険ではこうした費用が自動的に担保されることになっている。

a. 洪水マップの種類と役割

FEMA は NFIP 制度の基礎となる資料として、2 種類⁸の洪水マップを作成し公表している。ひとつは洪水危険境界マップ（Flood Hazard Boundary Map : FHBM）で、もうひとつは洪水保険料率マップ（Flood Insurance Rate Map : FIRM）である。

(a) 洪水危険境界マップ（FHBM）

洪水危険境界マップ（FHBM）は、おおよそのデータに基づいて 100 年に 1 度の確率で洪水が発生する恐れがある洪水危険地帯（Special Flood Hazard Area : SFHA）の境界線を示すもので、このマップによって洪水被害を受けやすい自治体（flood-prone community）を特定する。

この洪水危険境界マップ（FHBM）は、後述する NFIP の緊急プログラム（Emergency Program）において主に利用されるものである。

(b) 洪水保険料率マップ（FIRM）

NFIP に参加する自治体については、次の段階として洪水保険調査（Flood Insurance Study : FIS）が実施され、歴史上、気象学上、水文学上および水力学上の詳細データを用い、空地状況、治水事業および土地開発事業の内容等を勘案して洪水保険料率マップ（FIRM）が作成される。この保険料率マップ（FIRM）は NFIP の通常プログラム（Regular Program）において利用されるものである。

このマップには洪水危険地帯（SFHA）等がさらに細分化され、図表 2 のとおりさまざまな種類の洪水保険料率ゾーン（Rate Zone）として、保険統計数理上の保険料率とともに表示される。またこの洪水保険料率マップでは、ゾーンによって基準洪水標高（Base Flood Elevation : BFE）⁹や基準洪水水深（Base Flood Depth）¹⁰も表示される。

図表 2 洪水保険料率ゾーン

ゾーン		説明
帯 特別 洪水 危険 地 (SFHA)	A	100 年に 1 度の確率で洪水が発生する地域。洪水保険調査（FIS）が未実施の地域であるため、最低限確保すべき床の高さは定められるが、基準洪水標高（BFE）の数値は不明。
	AE, A1-A30	洪水保険調査（FIS）によって、100 年に 1 度の確率で洪水が発生するとされた地域。最低限確保すべき床の高さが定められ、基準洪水標高（BFE）も示される。

⁸ もう 1 種類、洪水境界線および放水路マップ（Flood Boundary and Floodway Map）もあるが、現在は作成されておらず、その内容は洪水保険料率マップ（FIRM）に反映されている。

⁹ 基準洪水標高（Base Flood Elevation : BFE）とは、100 年に 1 度の確率で発生する洪水の水面の高さを示すものである。

¹⁰ 基準洪水水深（Base Flood Depth）とは、100 年に 1 度の確率で発生する洪水の水面から、その地域で最も高い位置にある地表の高さまでの水深を示すものである。

ゾーン		説明
特別洪水危険地帯 (SFHA)	AH	100年に1度の確率で平均1~3フィート程度の浅い洪水（池のように流れを伴わない洪水）が発生する地域。洪水保険調査（FIS）によって、基準洪水標高（BFE）が示される。
	AO	100年に1度の確率で平均1~3フィート程度の浅い洪水（川のように流れを伴う洪水）が発生する地域。洪水保険調査（FIS）によって、基準洪水標高（BFE）が示される。
	A99	100年に1度の確率で浸水する地域であるが、現在進行中の連邦洪水保護（堤防、ダム等）システムの完成によって保護される地域。基準洪水標高（BFE）や基準洪水水深は示されない。
	AR	以前は堤防、ダム等によって保護された地域として認定されていたが、現在は取り消されている。今後堤防等の修復と基本的な洪水保護措置が行われる予定の地域。
	AR/AE, AR/AH, AR/AO, AR/A1-A30, AR/A	異なる水源からの洪水発生の危険性が存在することによって2つの洪水保険料ゾーンが重なる地域。堤防等が修復されても、依然洪水が発生する可能性がある。
	V	海岸沿いで、高潮等を含む要因で100年に1度の確率で洪水が発生する地域。洪水保険調査（FIS）が未実施の地域であるため、基準洪水標高（BFE）や基準洪水水深は示されない。
	VE, V1-V30	海岸沿いで、高波等を含む要因で100年に1度の確率で洪水が発生する地域。洪水保険調査（FIS）によって、基準洪水標高（BFE）が示される。
	VO	100年に1度の確率で浅い洪水が起きる可能性のある地域で、予測不可能な1~3フィートの深さの急な水の流れを伴うこともある。
中低リスク地域	B, C, X	洪水保険調査（FIS）によって、地域内の主な洪水源によって中~低レベルの洪水リスクがあると判断された地域。ただし、これらの地域では、集中豪雨が発生した場合、下水道等の不備等もあって深刻な洪水が起きる可能性がある。
	D	調査が未実施で、洪水危険は特定されていないが、洪水が起きる可能性はある地域。

（出典：FEMA, “Flood Insurance Manual, October 1, 2010”および“Answers to Questions About the NFIP (FEMA F-084 / March 2010)”をもとに作成

b. 自治体単位の制度への参加

連邦洪水保険法（National Flood Insurance Act of 1968）は、FEMAに対して、洪水多発地帯における将来の洪水被害を軽減するための適切な氾濫原管理規制を実施している自治体（Community）にのみ、洪水保険を提供することを認めている。（本制度における自治体の定義は図表3を参照願う。）

NFIPは将来の洪水被害軽減という防災対策も意図しているため、こうした自治体単位の参加方式を採用している。各自治体がNFIPに参加するか否かは基本的に任意¹¹で、FEMAによって洪水被害を受けやすい（flood-prone）地域としての指定を受けていない自治体も本制度に参加することができる¹²。

¹¹ 州によっては、その氾濫原管理プログラムの一環として、州内のすべての地域にNFIP制度への参加を義務付けている場合もある。

¹² FEMAによれば、支払保険金の約25%は、洪水被害を受けやすい地域として指定されていない地域において支払われている。

ただし、洪水危険境界マップ（FHBM）によって洪水被害を受けやすい地域として指定され、またその通知を受けてから 1 年以内に NFIP に参加しない自治体に対しては、主に以下のようなデメリットがある。

- 当該自治体内の地域住民等は NFIP の洪水保険に加入できない。
- 当該自治体の特別洪水危険地帯（SFHA）内における不動産の購入または建築等に関して、住宅都市開発省（Department of Housing and Urban Development）、環境保護庁（Environmental Protection Agency）および中小企業庁（Small Business Administration）などの連邦政府系機関による援助またはローンの融資を受けることができない。
- 大統領が大災害であると宣言する洪水被害が発生した場合に、特別洪水危険地帯（SFHA）内の建物の修繕または再建等について、連邦政府の災害援助が受けられない。
- 連邦住宅局（Federal Housing Administration）または退役軍人管理局（Department of Veteran Affairs）等によるローン保険またはローン保証が、特別洪水危険地帯（SFHA）内においては提供されない。

このように、自治体が NFIP に参加するか否かは、その自治体の特別洪水危険地帯（SFHA）における、現在および将来の不動産等の所有者に大きな影響を与えることになるため、FEMA は各自治体に対し何が地域住民のためになるか等を総合的に検討し判断することを促している。

図表 3 NFIP 制度における自治体（Community）の定義

NFIP における自治体（Community）とは、州（state）、地域（area）もしくは行政的下部組織（political subdivision）、またはインディアンの部族（indian tribe）、公認された部族組織（authorized tribal organization）、アラスカ先住村落（alaska native village）もしくは法律によって氾濫原管理条例を制定し施行する権限を持つ公認先住民組織（authorized native organization）をいう。

多くの場合は、自治体としての市（city）、町（town）、郡区（township）、区（borough）もしくは村（village）、または自治体でなくとも行政区画（county または parish）のような地域となっている。

（出典：“Answers to Questions About the NFIP（FEMA F-084 / March 2010）”をもとに作成

c. NFIP プログラムの種類

NFIP には、洪水が起きやすい地域として指定された自治体が、制度参加の第 1 段階として提供される緊急プログラムと、洪水保険調査（FIS）が実施されて洪水保険料率マップ（FIRM）が完成した後に提供される標準プログラムの 2 種類がある。

(a) 緊急プログラム

緊急プログラム (Emergency Program) は、自治体にとって NFIP 参加の第一段階である。これらの自治体では、洪水危険地域を特定するマップが用意されていないか、または洪水危険境界マップ (FHBM) のみが提供されている段階であるため、低い補償額の保険が、保険統計数理上の保険料率よりも低い料率で提供される。また、これらの自治体には、最低限の氾濫原管理が求められる。

(b) 標準プログラム

標準プログラム (Regular Program) は、当該自治体において洪水保険調査 (FIS) が実施され洪水保険料率マップ (FIRM) が完成した後に提供される、NFIP の通常のプログラムのことである。この標準プログラムの下では、より高い補償額の保険が提供される代わりに、当該自治体はより高度な氾濫原管理を実施することが求められる。

d. 氾濫原管理

NFIP に参加する自治体は、定められた基準以上の氾濫原管理 (floodplain management) を実施しなければならない。特別洪水危険地帯 (SFHA) における氾濫原管理は、新たな地域開発が洪水による脅威を増大させないように、また新しい建物および既存の建物が、想定される洪水から保護されるように設計されなければならない。

(a) 最低要件

前述のとおり洪水保険調査 (FIS) および洪水保険料率マップ (FIRM) の提供を受けている自治体と、基準洪水標高 (BFE) も提供されずに大まかな A ゾーンと V ゾーンのみ示されている自治体とがあり、どのようなデータが FEMA から提供されるかによって自治体を実施しなければならない氾濫原管理は異なってくるが、一般的には次のような対策を実施しなければならないとされている。

- 前記の図表 2 に示す AE、AO および AH などの A 系のゾーンにおいては、新たな建築または重大な増改築もしくは修繕¹³に当たっては、地階を含めて最も低い床の高さが、基準洪水標高 (BFE) 以上になるようにしなければならない。ただし、A 系ゾーン内における、住居に用いられる建物以外の構造物は、床の高さを引き上げるか、防浸水施工 (dry-floodproofing) ¹⁴のいずれ

¹³ 重大な増改築または修繕とは、そのための費用が元の物件の市場価値の 50%以上となる規模のものをいう。

¹⁴ 防浸水施工 (dry-floodproofing) とは、建物の外壁を完全に塞いで、洪水による水が建物の中に入らないようにすることをいう。

れかの対策をとればよいとされている。

- V および VE などの V 系ゾーンにおける新たな建築または重大な増改築もしくは修繕に当たっては、建物は基礎杭によって床の高さを引き上げ、一番低い階の支柱および最も低い位置にある水平構造部材の底部が基準洪水標高 (BFE) 以上の高さに引き上げられなければならない。

(b) 自治体評価システム (CRS)

NFIP に参加する各自治体に対し、NFIP の最低要件を上回る、より強固な氾濫原管理を行うことを奨励するため、自治体評価システム (Community Rating System : CRS) という自発的な防災努力を促すインセンティブが設けられている。

このシステムでは、各自治体による NFIP の最低要件を上回る洪水被害軽減のための努力を、図表 4 に示す 4 つのカテゴリー、18 の項目の総合ポイント制で評価し、各自治体をクラス 1 から 10 までの 10 段階にクラス分けする。

各自治体の地域住民は、このクラス分けに応じて、図表 5 に示すとおり、5% から 45% まで 5% 刻みで洪水保険料の割引が受けられることになる。

図表 4 自治体評価による保険料割引率表

評価項目	理論上の 最高点	実績 (2005 年 5 月 1 日現在)		
		平均得点	最高得点	評価を受けた 自治体の割合
広報活動				
① 標高証明	162	69	142	100%
② 地図情報サービス	140	138	140	95%
③ 普及活動	380	90	290	86%
④ 洪水危険の開示	81	19	81	61%
⑤ 洪水予防情報	102	24	66	87%
⑥ 洪水予防援助	71	53	71	48%
マッピングおよび建築規制				
⑦ 追加洪水データ	1,346	86	521	29%
⑧ 空地の確保	900	191	734	83%
⑨ より高い規制水準	2,740	166	1,041	85%
⑩ 洪水データの管理	239	79	218	68%
⑪ 暴風雨水管理	670	98	490	74%
洪水被害軽減措置				
⑫ 氾濫原管理企画	359	115	270	20%
⑬ 買収と移設	3,200	213	2,084	13%
⑭ 洪水予防	2,800	93	813	6%
⑮ 排水設備管理	330	232	330	69%
災害準備				
⑯ 洪水警報制度	255	93	200	30%
⑰ 堤防の保全	900	198	198	1%
⑱ ダムの保全	175	66	87	81%

(出典: “CRS Coordinator’s Manual”, Edition :2006 をもとに作成)

図表 5 自治体評価による保険料割引率表

総合ポイント	クラス	特別洪水危険地帯 (SFHA) 内の割引率	その他地域における割引率
4,500 以上	1	45%	10%
4,000~4,499	2	40%	10%
3,500~3,999	3	35%	10%
3,000~3,499	4	30%	10%
2,500~2,999	5	25%	10%
2,000~2,499	6	20%	10%
1,500~1,999	7	15%	5%
1,000~1,499	8	10%	5%
500~999	9	5%	5%
0~499	10	0%	0%

(出典：FEMA ウェブサイトをもとに作成)

e. 地域住民の保険加入

ここまで主に自治体の制度加入について説明してきたが、本項では各地域住民の保険加入について説明する。

(a) 保険の目的および加入者

NFIP に参加する自治体内のほぼ全ての建物および動産は、モバイル住宅等¹⁵も含めて洪水保険の目的とすることが可能となっている。

ただし、水上の建物および主に地中の建物、氾濫原管理基準に違反した建物、ガスおよびその他液体の貯蔵タンク、動物、鳥、魚、飛行機、岸壁、栈橋、エレベーターの垂直空間上部などの箱状建造物、育成中の農作物、生け垣、土地、家畜、道路、野外の機械・道具ならびに自動車は保険の目的の範囲から除外されている。

NFIP に参加する自治体内の、これら付保することが可能な建物および動産のすべての所有者が、洪水保険に加入することができる。また建築中の建物の建築業者、マンション管理組合およびマンションの各個室の所有者も洪水保険に加入することができる。

(b) 付保義務

NFIP に参加しない自治体においては、その地域住民は洪水保険に加入することができない。一方、NFIP に加入する自治体の地域住民の洪水保険への加入は基本的に任意であるが、以下のとおり洪水保険への加入が義務づけられる場合がある。

連邦政府系の金融機関または連邦政府の監督を受ける民間の金融機関が、特別洪水危険地帯 (SFHA) にある建物またはモバイル住宅の取得または建築について融

¹⁵ 自治体による氾濫源管理によって規制された、常設の基礎に固定されたモバイル住宅および同じく常設の基礎に固定された車輪のないトラベル・トレーラーも対象となる。

資を行う場合、そのローンの利用者はローンの期間を通して洪水保険に加入することが義務づけられる。ただし、連邦政府系の金融機関と民間の金融機関では、規制の内容が多少異なっている。

米国中小企業庁（Small Business Administration：SBA）、米国農務省（Department of Agriculture）の地方住宅局（Rural Housing Service）および住宅関連の政府支援企業（Government Sponsored Enterprises for Housing）¹⁶などの連邦政府系金融機関は、自治体が NFIP に加入しているか否かを問わず、すべての特別洪水危険地帯（SFHA）と指定された地域内での住宅もしくは商業用の建物またはモバイル住宅の取得または建築について、洪水保険への加入およびローン期間を通して洪水保険が維持されなければ、ローンの提供または保証等を行うことが禁止されている。

一方、連邦政府の監督を受ける民間の金融機関は、ローンの対象となる物件が NFIP に参加していない自治体内の特別洪水危険地帯（SFHA）にある場合、通常のローンを提供することは禁じられていない。ただし、融資先に対して、大統領が大災害であると宣言する洪水が発生した場合に、建物の修繕や再建に関して連邦政府による災害援助が受けられないことを通知しなければならない。この通知義務はローン期間中を通じて適用されるため、洪水保険料率マップ（FIRM）の見直し等によって新たに特別洪水危険地帯（SFHA）に指定された場合も、民間金融機関は顧客に対して通知を行わなければならないとされている。

(c) 典型的な加入手順

NFIP に参加する自治体の地域住民が洪水保険に加入する典型的な手順は以下のとおりである。

- ① まず財産の所有者または賃借人が、自ら洪水リスクを認知して、建物またはその収用物を対象として保険に加入することを決める。
または住宅ローン等を取り扱う金融機関等が、ローンを設定、更新、増額、延長または期の途中での見直しを行う際に、建築主または購入見込み客に対し、対象の物件が特別洪水危険地帯の中にあること、および洪水保険への加入が法律によって義務づけられていることを通知する。
- ② 上記の所有者、賃借人、建築主またはローンの利用者は、保険代理店、ブローカーまたは洪水保険を取り扱う WYO 保険会社に連絡をとる。
- ③ 保険代理店等は、保険契約申込書等の必要書類を整える。もし対象物件が、洪水保険料率マップ（FIRM）が発行された自治体の特別洪水危険地帯（SFHA）の中にある場合には、保険契約者は対象物件の標高証明書を、資

¹⁶ フレディーマック（Freddie Mac）およびファニーメイ（Fannie Mae）がこれに該当する。

格を有する技術者、建築家または自治体等から取り付けなければならない。

- ④ 保険代理店等は、保険契約申込書、標高証明書および保険料を、NFIP または取扱保険会社へ提出し、保険契約が成立する。

(d) 保険料補助制度および氾濫原管理規制の適用

NFIP には大別して 2 つの保険料率体系がある。ひとつは保険統計数理に基づいて理論的に計算された保険料率で、もうひとつは理論上の保険料率よりも低い料率、すなわち連邦政府からの保険料補助が与えられた料率である。

それぞれの自治体の洪水保険料率マップが作成される前、または NFIP の建築基準が定められた 1974 年 12 月 31 日より前に建てられた建物は、「洪水保険料率マップ以前の建物 (Pre-FIRM structures)」と呼ばれ、後者の保険料率が適用されている。また、そのような建物は、大きな損害を受けるか、または大規模な改修が行われない限り、NFIP の氾濫原管理要件が適用されないことになっている。

(4) 補償内容

NFIP の洪水保険において補償の対象となる損害および主な付保限度額について説明する。

a. 補償の対象となる損害

NFIP では「洪水」について、図表 6 に示す定義を保険約款の中に設けている。これは、例えばハリケーンのようなケースでは、風による損害と水による損害が同時に発生することが多いが、NFIP は洪水および洪水に関連する損害のみを担保するので、その定義を明確にする必要があるためである。

NFIP の洪水保険では、以下のような損害が補償の対象となる。

- 洪水によって直接引き起こされた物理的損害
- 通常の周期的な基準を超える波もしくは潮流のような水の力による土地の浸食作用または激しい嵐、鉄砲水もしくは異常な高潮等の結果として発生した、図表 6 の定義に当てはまる洪水による損害
- 土石流による損害

図表 6 NFIP における「洪水」の定義

通常乾いた 2 エーカー^(注)以上の土地、または 2 個以上の財産が、内水もしくは海水の氾濫、あらゆる水源からの地表水の異常かつ急速な蓄積もしくは流出、または土石流によって、一部または全体が浸水する総体的かつ一時的な状態

(注) 1 エーカーは 4,047 平方メートルであるため、2 エーカーは約 8,100 平方メートル (90 メートル四方) となる。

(出典 : NFIP, “Dwelling Form, Standard Flood Insurance Policy” をもとに作成)

b. 付保限度額

NFIP の洪水保険における主な付保限度額は図表 7 のとおり、前記の緊急プログラムと標準プログラムに分けて、保険の目的別に定められている。

図表 7 NFIP の洪水保険における主な付保限度額

保険の目的	緊急プログラム	標準プログラム
建物		
1 家族用の住宅	35,000 ドル (注1)	250,000 ドル
2~4 家族用の住宅	35,000 ドル (注1)	250,000 ドル
その他の住居用建物	100,000 ドル (注2)	250,000 ドル
住居用建物以外	100,000 ドル (注2)	500,000 ドル
建物内の収用物		
家財	10,000 ドル	100,000 ドル
家財以外	100,000 ドル	500,000 ドル

(注1) アラスカ州、ハワイ州、ヴァージン諸島、グアムでは 50,000 ドルとなる。

(注2) アラスカ州、ハワイ州、ヴァージン諸島、グアムでは 150,000 ドルとなる。

(出典：“Flood Insurance Manual, effective October 1, 2010” 等をもとに作成)

3. 連邦政府による災害援助制度

米国では、地震、ハリケーン、洪水またはテロリストの攻撃等の災害が発生した場合に連邦政府が行う主な援助として、FEMA が実施する個人および世帯支援プログラム（Individuals and Households Program）と中小企業庁（Small Business Administration）が実施する災害融資制度（Disaster Loans）がある。

(1) FEMA の個人および世帯支援プログラム

個人および世帯支援プログラム（Individuals and Households Program : IHP）とは、米国大統領が災害地域であると宣言した地域に居住する個人または世帯¹⁷に対して連邦政府が災害援助を行う制度である。この制度も NFIP と同様、FEMA によって運営が行われている。

この制度では、保険に加入していない、または保険に加入しているが発生した損害が保険の補償範囲外である場合に、返済義務のない資金やサービスが提供される。しかし、これらの資金等の提供は、災害による損失のすべてを補償することを意図したものではないため、緊急に必要な最小限の援助のみとなる。したがって連邦政府による財政的な援助の大部分は、後記 (2) の中小企業庁による返済義務のある貸付金という形をとる。

この個人および世帯支援プログラムによる援助の種類には以下のようなものがある。

○ 臨時住宅

一時的に別の場所に住むための家賃、または住むための借家等がない場合には臨

- 時の住宅を提供する。
- 修繕費用
保険の補償範囲でない住宅の損害を、安全、衛生的かつ住宅として最低限機能させるために修繕する費用を提供する。
 - 買換費用補助
保険の補償範囲外の災害で破壊された住宅を、その住宅の所有者が買い換える費用の一部を補助する。
 - 永久的・半永久的住宅建設
他の方法による援助が不可能な場合に限って、FEMA が指定した孤立地域または遠隔地において、住宅建設またはそのための費用を提供する。
 - その他の費用
医療、歯科治療、葬儀、交通費、引っ越しまたは家財の一時保管等、災害によって必要となった費用または緊急を要する費用を提供する。

ただし、NFIP に参加していない自治体の特別洪水危険地帯（SFHA）内において発生した洪水による損害（洪水保険の補償範囲内の損害）については、このプログラムによる援助を受けることができないということは、前記 2. (3) b.でも述べたとおりであるが、臨時住宅の賃貸、井戸、汚水処理タンク、医療、歯科治療または葬儀費用等、洪水保険の補償範囲外のものについては、本制度の援助を受けることが可能である。

(2) 中小企業庁の災害融資制度

米国中小企業庁（Small Business Administration : SBA）は、個人または企業が所有する財産が災害によって被害を被った場合に、以下の 3 種類の低金利の災害融資を提供している。

組織名に「中小企業（Small Business）」という名称が使われているが、災害援助の対象には、企業（事業規模を問わず）の他、個人の住宅所有者または借借人等も含まれている。

- 住宅災害ローン（Home Disaster Loan）
住宅所有者または借借人が、災害による損害を受けた住宅または個人の財産を修理または買い換えるためのローン
- 事業物的災害ローン（Business Physical Disaster Loan）
企業経営者が、損害を受けた在庫品および設備等を含めた財産を修理または買い換えるためのローン
- 経済的損失災害ローン（Economic Injury Disaster Loan）

¹⁷ 事業に関係した損害は、本制度による支援の対象外である。

中小企業または中小農業協同組織に対し、災害復旧期間を乗り切るための資金を提供するローン

特別洪水危険地帯（SFHA）と指定された地域においてこれらの融資制度を利用するためには、損害を被った災害が洪水であるか否かを問わず、洪水保険に加入することが融資実行の条件となっている。しかし、NFIPに参加していない自治体の住民は洪水保険に加入することができないため、実質的にこれらの融資制度が利用できないということになる。ただし、特別洪水危険地帯（SFHA）外では、洪水保険への加入要件がないため、NFIPに参加していない自治体でも上記の各融資制度を利用することは可能である。

4. NFIP の沿革

NFIP は 1968 年に創設されて以来、今日までいくつかの改革を経てきているが、本項では NFIP の設立から現在に至るまでの主な沿革を紹介する。

(1) 過去に起きた主な洪水被害

米国内務省管下の研究機関である連邦地質調査所（United States Geological Survey : USGS）は、20 世紀の米国において、洪水は犠牲者の数と財産への損害額の点で最大の自然災害であったとしている。図表 8 は、連邦地質調査所がリストアップした 20 世紀で最も被害の大きい 32 の洪水であるが、この表からも分かるとおり、洪水は年間を通じてどの季節でも起きる可能性があり、また全米のどの地域でも起きる可能性があるといわれている。

図表 8 20 世紀の主な洪水

年月	被災地域	死者数	被害額（調整なし）	備考
地域的な洪水				
1913 年 3~4 月	オハイオ州全域	467 人	1 億 4,300 万ドル	集中豪雨
1927 年 4~5 月	ミズーリ州からルイジアナ州にかけてのミシシッピ川	不明	2 億 3,000 万ドル	
1936 年 3 月	ニューイングランド地方	150 人以上	3 億ドル	雪の上への豪雨
1951 年 7 月	カンサスおよびネブラスカ川流域	15 人	8 億ドル	集中豪雨
1964 年 12 月 ~1965 年 1 月	太平洋岸北西部	47 人	4 億 3,000 万ドル	雪の上への豪雨
1965 年 6 月	コロラド州サウスプラット川およびアーカンサス川	24 人	5 億 7,000 万ドル	コロラド州東部の 14 インチ/2~3 時間の 集中豪雨
1972 年 6 月	アメリカ北東部	117 人	32 億ドル	ハリケーン・アグネス後の 温帯低気圧
1983 年 4~6 月 ~1986 年	ユタ州ソルトレイク湖岸線	不明	6 億 2,100 万ドル	ソルトレイク湖の氾濫
1983 年 5 月	ミシシッピ州中央および北東部	1 人	5 億ドル	集中豪雨

年月	被災地域	死者数	被害額(調整なし)	備考
1985年11月	ウエスタン・アラバマ州およびウェストバージニア州シェンネカ川等	69人	12億5,000万ドル	集中豪雨
1990年4月	テキサス州、アーカンサス州およびオクラホマ州のトリニティ川等	17人	10億ドル	集中的雷雨の頻発
1993年1月	アリゾナ州サンタクルス川等	不明	4億ドル	持続的な冬の降水
1993年5~9月	アメリカ中部のミシシッピ川流域	48人	200億ドル	長期的な豪雨
1995年5月	アメリカ南部~中部	32人	5~60億ドル	頻発する雷雨による雨
1995年1~3月	カリフォルニア州	27人	30億ドル	冬の嵐の頻発
1996年2月	太平洋岸北西部およびモンタナ州西部	9人	10億ドル	豪雨および融雪
1996年12月~1997年1月	太平洋岸北西部およびモンタナ州	36人	2~30億ドル	豪雨および融雪
1997年3月	ワイオ明川およびその支流	50人以上	5億ドル	前線の停滞
1997年4~5月	ノースダコタ州およびミネソタ州レッドリバー	8人	20億ドル	急速な融雪
1999年9月	ノースカロライナ州東部	42人	60億ドル	ハリケーン・フロイトの停滞
鉄砲水				
1903年6月14日	オレゴン州ウィロークリーク	225人	不明	オレゴン州ハッピーナー市が破壊された
1972年6月9~10日	サウスダコタ州レッドリバー市	237人	1億6,000万ドル	5時間で15インチの雨
1976年7月31日	コロラド州ヒックマン川等	144人	3,900万ドル	豪雨の後の鉄砲水
1977年7月19~20日	ペンシルバニア州コネモ川	78人	3億ドル	6~8時間で12インチの雨
詰まり氷 (Ice-jam) による洪水				
1992年5月	アラバカ州ユコン川	0	不明	ユコン川の100年に1度の洪水
暴風津波による洪水				
1900年9月	テキサス州ガルベストン	6,000人以上	不明	ハリケーン
1938年9月	アメリカ北東部	494人	3億600万ドル	ハリケーン
1969年8月	メキシコ湾岸、ミシシッピ州、ルイジアナ州	259人	14億ドル	ハリケーン・カミーユ
ダムの決壊による洪水				
1972年2月2日	ウェストバージニア州ハーフアロークリーク	125人	6,000万ドル	豪雨の後のダム決壊
1976年6月5日	アイダホ州テトン川	11人	4億ドル	土製ダムの亀裂
1977年11月8日	ジョージア州トコアクリーク	39人	280万ドル	豪雨の後のダム決壊
土石流による洪水				
1980年5月18日	ワシントン州カートル川等	60人	不明	セント・ヘレンズ山の噴火によるもの

(出典：USGS, “Significant Floods in the United States During the 20th Century – USGS Measures a Century of Floods” をもとに作成)

(2) NFIPの生い立ち・根拠法

本項では、NFIPの生い立ちおよび根拠法ならびにその後の主な改革法について説明

する。

1968年以前の連邦政府による洪水への対応策は、主にダム、堤防および防波堤等の建設事業と、洪水が発生した後の災害援助に限られていた。こうした対応策は、洪水被害の削減にはつながらず、また氾濫原等における無分別な開発事業の抑制とはならなかった。当時の米国においては、保険会社から洪水保険を入手することができなかったことと、洪水による損害を軽減する建築技術が見過ごされていたことが、事態をより深刻なものにしていると考えられていた。

1950年代に入って、初めて洪水保険の実現可能性調査が提案されたとき、主に洪水が引き起こす損害の大きさと、洪水が発生しやすい地域のリスクを適切に反映させた保険料率体系を開発する能力不足という理由から、民間の保険会社が洪水保険を商業ベースで提供することはできないことが明白であった。そうした中、連邦議会は連邦保険法（Federal Insurance Act of 1956）を制定することによって、民間保険会社がそのような洪水保険を提供することができるかどうかを検証するための実験プログラムを提案したが、これは実施に移されることはなかった。

a. 連邦洪水保険法（1968年）

ますます洪水被害と災害援助費用が増大する状況下、1965年、ハリケーン・ベッツィーがもたらしたメキシコ湾岸での大きな被害を契機に、南東ハリケーン災害支援法（Southeast Hurricane Disaster Relief Act）が制定された。この法律は、ハリケーンによる洪水の犠牲者に経済的援助を提供すると同時に、全国的な洪水保険プログラムの実現可能性の調査を行うことを承認するものであった。その結果「洪水犠牲者への経済的援助のための保険およびその他のプログラム」と題されたレポートが提出された。

またその直後の1966年、連邦洪水防御特別調査団（Budget Task Force on Federal Flood Control）が、氾濫原の開発による洪水被害の抑制策に関するより広範囲な考え方を、「洪水被害の管理のための統一的国内制度（A Unified National Program for Managing Flood Losses）」と題したレポートの中で示した。

このような一連の事前調査がベースとなって、連邦議会は、以下の3つのことを目的とした連邦洪水保険法（National Flood Insurance Act of 1968）を制定し、NFIP制度を創設した。

- 洪水被害を被った地域住民に対し、保険を通じてより良い補償を提供すること
- 各州および各自治体の氾濫原管理規制によって、将来の洪水被害を軽減すること
- 災害援助および洪水予防のための連邦の出費を軽減すること

この 1968 年の連邦洪水保険法の重要なポイントは、連邦政府が洪水保険を提供する代わりに、自治体に少なくとも NFIP が定めた最低基準に適合する氾濫原管理規制を施行することを義務化したことであった。

もうひとつの重要なポイントは、全国の洪水被害を受けやすい地域をマッピングすることによって、国民の洪水危険に対する認識を高め、自治体の氾濫原管理に必要なデータおよび保険統計数上の保険料率を提供することであった。

NFIP の制度は、連邦洪水保険法が施行された翌年の 1969 年からスタートしたが、自治体が NFIP に参加する以前に建てられた建物については、洪水危険が認知される前に立てられたものが多いことから、連邦政府によって洪水保険料の補助が行われた。その代わりに、自治体には氾濫原管理規制を施行することで、新たに建築される建物等を保護することを義務化した。また、新たな建築物等には、洪水保険料の補助は与えられず、保険統計数上の保険料率がそのまま適用された。

b. 洪水災害保護法（1973 年）

1972 年に発生した熱帯低気圧アグネス（Agnes）は米国東部の広い地域で洪水を引き起こしたが、マッピングによって洪水が発生しやすい場所と特定された地域において、ほとんどの建物の所有者が洪水保険に加入していないことが明らかになった。この熱帯低気圧によって、連邦政府は過去のどの災害よりも多くの災害援助費用を負担することとなったと同時に、既存の建物に対する保険料の補助だけでは自治体が自発的に NFIP に参加したり、地域住民が洪水保険に加入したりするための十分なインセンティブにはならないことを再認識する結果となった。

こうしたことを受けて、連邦議会は洪水災害保護法（Flood Disaster Protection Act of 1973）を制定し、NFIP に参加しない自治体内の特別洪水危険地帯（SFHA）と指定された地域における、建物の取得または建築に対する経済的支援および一定の災害援助を、連邦の各官庁が行うことを禁じた。

さらに洪水災害保護法は、NFIP に参加する自治体の特別洪水危険地帯（SFHA）と指定された地域内での建物の取得または建築に、連邦の各官庁または連邦の保護・監督を受ける金融機関がローン等を提供する場合に、ローン利用者に洪水保険への加入を義務付けた。

この洪水災害保護法の施行によって、NFIP に参加する自治体の数および洪水保険の契約数は急速に増加している。1973 年時点で 2,200 あまりであった NFIP に参加する自治体の数は、4 年後には約 15,000 になった。また、この間に有効契約数も約 90 万件増加し、120 万件となっている。

c. 連邦洪水保険改革法（1994 年）

図表 8 にもあるとおり、1993 年の夏に米国中部のミシシッピ川流域で 200 億ドル

にものぼる洪水被害が発生したが、このとき被害を受けた物件の約 10%しか洪水保険に加入していないことが明らかになった。この低い加入率の理由はさまざまであるが、主に以下のような要因があると考えられた。

- 不動産の所有者の中には、ローンの返済やホームオーナーズ保険の保険料に加えて、洪水保険料も支払う経済的余裕がないと考える者がいる。
- 民間金融機関は、罰則がないため、洪水保険の付保義務に関する規制を遵守しない場合がある。
- 融資実行の時点で洪水保険に加入していても、ローンの途中で保険契約を失効させてしまう場合がある。

連邦議会は、度重なる洪水の発生および低い加入率による NFIP の準備金の少なさを背景に、連邦洪水保険改革法（National Flood Insurance Reform Act of 1994）を制定し、1973 年の洪水災害保護法による洪水保険の付保義務制度の見直しを行っている。この時点で、特別洪水危険地帯内の約 1,000 万の住宅物件の内、200 万件あまりしか洪水保険に加入していないと推定されていた。

1994 年の連邦洪水保険改革法の主なポイントは以下のとおりである。

- 付保義務制度の強化（民間金融機関等に法律違反への罰金を課した）
- 洪水被害を受けた物件の修繕または再建を行う場合、自治体の氾濫原管理規制に従うため増加する修繕費用等の自動担保の追加
- 自治体評価システム（CRS）の導入（詳細は前記 2.(3) d. (b) を参照願う）
- FEMA に対し、最低でも 5 年に 1 度は各自治体の洪水マップを見直すことを義務化
- FEMA に洪水マップを改善するためのアドバイスをを行う技術的マッピング諮問委員会（Technical Mapping Advisory Council）の設置

d. 洪水保険改革法（2004 年）

2004 年に制定された洪水保険改革法（Flood Insurance Reform Act of 2004）の目的のひとつは、2004 年 6 月 30 日で期限切れとなっていた NFIP の根拠法（42 U.S.C. 4026）を 2008 年 9 月 30 日まで延長することである。またその他に、繰り返して洪水被害を被っている保険の目的（repetitive-loss properties）による損害を軽減するための試験的プログラムを立ち上げることを目的としていた。こうしたプログラムを立ち上げることとなった背景として、以下のような事実が洪水保険改革法の前文に記載されている。

- NFIP の保有契約数は約 440 万件であるが、そのうちの約 4 万 8,000 件が 10 年の間に 2 回以上の洪水被害を経験している。また 1 回あたりの保険金支払額は 1,000 ドル以上となっている。
- そのうちの約 1 万件は、2 回から 3 回の損害を被り、累計で当該物件の時価額を超える保険金が支払われているか、または 4 回以上の損害で 1 回につき 1,000 ドル以上の保険金が支払われている。
- このように損害を繰り返す物件によって、年間 2 億ドルの NFIP の資産が流出している。
- 損害を繰り返す物件は保有契約全体の約 1%に過ぎないが、支払保険金では全体の 25~30%を占めている。
- 損害を繰り返す物件の 90%以上は、自治体が氾濫原管理基準を定める前に建てられたものであり、したがって洪水保険料について連邦政府による補助を受けている。

こうした状況を改善するため、洪水保険改革法は、重大反復損害物件（severe repetitive loss properties）の定義を図表 9 のように定め、これらの物件による損害を軽減する 5 年間の実験的プログラムのために、年間 7,000 万ドルを NFIP に参加する自治体に拠出することとした。

図表 9 重大反復損害物件の定義

下記の①または②の条件にあてはまる物件で、かつそれらの損害の 2 回以上が 10 年の間に発生している物件。

- ① 1 回につき 5,000 ドル以上の損害を過去に 4 回以上被っている物件
- ② 2 回以上損害を受けている物件で、それらの損害額の累計が当該物件の時価額を超える場合

（出典：Department of Homeland Security, “FEMA’s Implementation of the Flood Insurance Reform Act of 2004”をもとに作成）

この実験的プログラムでは、各自治体は、重大反復損害物件の所有者に対して、床の高さの引き上げ、移設、解体、立て直し、防浸水施行または建物の買い換え等に対して資金的な補助を提供することができる。

ただし、重大反復損害物件の所有者が、自治体による合理的で無理のない提案を断った場合には、当該物件の洪水保険料が従来の 1.5 倍に引き上げられる。また、自治体の提案を拒絶した後に、当該物件が 1,500 ドル以上の洪水による損害を被った場合には、さらに 1.5 倍に引き上げられることになる。

5. NFIP の問題点

図表 10 は、2000 年以降、NFIP が 1,500 件以上の保険金支払を行った主な洪水の一覧である。前述のとおり、2004 年 6 月に洪水保険改革法が施行され、防災および NFIP の体力強化の対策がとられたが、それでも 2004 年まで NFIP はなんとか独立採算を保っていた。

その翌年の 2005 年、一連のハリケーン（カトリーナ、リタ、ウィルマ）等によって NFIP は大きな損害を被り、約 180 億ドルもの負債を抱え込むことになった。米国政府説明責任局（Government Accountability Office）¹⁸の 2010 年 4 月のレポートでは、この負債を全額返済することはほぼ不可能としており、これらのハリケーンによる損害は NFIP に壊滅的な損害を与えると同時に、NFIP のさまざまな問題点を浮き彫りにする結果となった。

それ以降、米国議会では様々な NFIP の改革法案が検討されてきたが、5 年が経過した現在も制度の抜本的な改革には至っていない。

図表 10 2005 年の主なハリケーン等による NFIP の支払額（2010 年 9 月 13 日現在）

	発生年月	支払件数	支払保険金	平均支払額
2000 年 10 月フロリダ洪水	2000 年 10 月	9,276	\$158,283,182	\$17,064
熱帯低気圧アリソン（2001）	2001 年 6 月	30,663	\$1,103,877,235	\$36,000
熱帯低気圧ガブリエル	2001 年 9 月	2,418	\$34,836,088	\$14,407
2002 年 7 月テキサス洪水	2002 年 7 月	1,895	\$70,597,909	\$37,255
熱帯低気圧イザドア	2002 年 9 月	8,441	\$113,682,504	\$13,468
ハリケーン・リリー	2002 年 10 月	2,563	\$36,923,463	\$14,406
2002 年 10 月テキサス洪水	2002 年 10 月	3,249	\$88,983,851	\$27,388
ハリケーン・イザベル	2003 年 9 月	19,863	\$492,629,346	\$24,801
ハリケーン・チャーリー	2004 年 8 月	2,608	\$50,821,390	\$19,487
ハリケーン・フランシス	2004 年 9 月	4,959	\$152,414,293	\$30,735
ハリケーン・アイバン	2004 年 9 月	27,631	\$1,581,685,350	\$57,243
ハリケーン・ジーン	2004 年 9 月	5,375	\$127,650,651	\$23,749
ハリケーン・デニス	2005 年 7 月	3,805	\$119,657,998	\$31,448
ハリケーン・カトリーナ	2005 年 8 月	167,074	\$16,139,166,612	\$96,599
ハリケーン・リタ	2005 年 9 月	9,506	\$469,097,595	\$49,348
熱帯低気圧タミー	2005 年 10 月	4,116	\$44,743,505	\$10,871
ハリケーン・ウィルマ	2005 年 10 月	9,610	\$363,796,204	\$37,856
2006 年ペンシルバニア、ニュージャージー、ニューヨーク洪水	2006 年 6 月	6,419	\$227,354,088	\$35,419
ハリケーン・ポール	2006 年 10 月	1,507	\$37,261,289	\$24,725
2007 年 4 月ノーイースター ¹⁹	2007 年 4 月	8,636	\$225,482,596	\$26,110
2008 年 6 月豪雨	2008 年 6 月	3,301	\$134,657,062	\$40,793
ハリケーン・グスタフ	2008 年 9 月	4,531	\$111,019,002	\$24,502

¹⁸ 政府説明責任局（Government Accountability Office : GAO）は、2004 年 7 月、会計検査院（General Accounting Office : GAO）から改称された組織である。

¹⁹ ノーイースター（Nor'easter）とは、米国北東部やカナダの大西洋沿岸を襲う、強い低気圧による嵐のことをいう。

	発生年月	支払件数	支払保険金	平均支払額
ハリケーン・アイク	2008年9月	46,208	\$2,615,796,729	\$56,609
2009年3月テキサス豪雨	2009年3月	3,293	\$126,764,004	\$38,495
2009年9月ジョージア豪雨	2009年9月	2,030	\$117,113,232	\$57,691
熱帯低気圧アイダ	2009年11月	5,602	\$97,978,757	\$17,490
2010年ノーイースター	2010年3月	9,628	\$167,730,846	\$17,421
テネシー豪雨	2010年4月	3,771	\$181,910,259	\$48,239

(出典：FEMA ウェブサイトをもとに作成)

(1) 主な問題点

NFIP の問題点については、前記 4. (2) d.において 2004 年の洪水保険改革法の前文に記載されているものを紹介したが、ここで改めて主な問題点を整理する。

a. NFIP の赤字体質

(a) 保険料補助

前記 2. (3) e. (d) でも述べたとおり、洪水保険料率マップが準備される前の建物等については、理論上の保険料率よりも低い料率、すなわち連邦政府による補助を受けた料率が適用されている。

こうした保険料補助は以下の 5 つの根拠に基づいており²⁰、NFIP の設立には不可欠の補助制度であると考えられた。

- ① 物件の所有者は、その建物等を建てた当時、それらの地域に洪水リスクがあることに気づいていなかった。(洪水保険料率マップの準備が整っていなかったため)
- ② 物件の所有者は洪水リスクを認識しておらず、そのような土地を所有することに関する公的な規制も存在しなかった。
- ③ 一般的な家庭の最も大きな投資とも言える「家」が、既にそこに建てられてしまっている。
- ④ 保険料の補助を行う費用は、災害が起きた後の援助のために支出する費用よりも、連邦政府にとって負担が少ないと考えられる。
- ⑤ 保険料の補助を行うことは自治体の制度参加を促すこととなり、無分別な氾濫原開発を抑制することにつながる。

しかしながら、理論上の保険料率よりも低い料率を適用することは、取りも直さず NFIP が赤字体質を抱えたままスタートしたことを意味しており、独立採算を目指して設立された制度の趣旨とは矛盾するものとなっている。

²⁰ 米国議会図書館の議会調査局(Congressional Research Service, the Library of Congress), “Federal

前記 4. (2) d.でも述べたが、こうした保険料補助を受けている洪水保険料率マップが準備される前の建物（Pre-SFHA structure）等が何度も被災し、繰り返して洪水保険の保険金が支払われている。その典型的な実例として、テキサス州ヒューストン郊外の時価約 1,140 万ドルの住宅に、1977 年から 1995 年の 18 年間に、累計で 8,000 万ドル以上の洪水保険金が支払われているという例もある²¹。

(b) 運営コスト

NFIP は、その事業費の高さも様々な方面から指摘されている。以下は、カリフォルニア州に本社がある損害保険分野の情報誌、インシュアランス・ジャーナルが運営するウェブサイトに掲載された記事²²による試算である。

NFIP は 2005 年に約 176 億ドルの保険損害を被り²³、約 180 億ドル²⁴の負債を負うことになった。NFIP では 1990 年から 2007 年までの 18 年間に約 283 億ドルの収入保険料があり、同じ期間に約 302 億ドルの保険金を支払って、その差額は 20 億ドル未満に過ぎない。にもかかわらず、どうして 180 億ドルもの負債になるのであろうか。仮に事業費を、主な民間保険会社の平均的な数値：30%を用いて計算しても約 85 億ドルにしかならず、この額を用いて計算すると負債額は 100 億ドル未満のはずである。このことは、実際の運営コストがこの 30%よりもはるかに高いことを意味している。

前記の保険料補助よりも、むしろこの運営コストの高さの方が大きな問題であるとの見方もある。

b. WYO 制度および「風」と「洪水」による損害の問題

前記 2. (2) b.において、NFIP の販売ルートとして WYO という制度があり、NFIP の洪水保険契約のほとんどは、WYO 保険会社と呼ばれる民間保険会社によって販売されていることを紹介したが、この制度に関連した問題も明らかになっている。

WYO 保険会社は、同一の顧客に対して NFIP の洪水保険および自社のホームオーナーズ保険を販売しているケースが珍しくない。洪水による損害は洪水保険で、それ以外の火災や風災等による損害をホームオーナーズ保険で担保することになるが、ここにひとつの問題の種が存在する。WYO 保険会社は、ホームオーナーズ保険の保険金支払責任は自社で負っている。一方、洪水保険に関しては損害調査および保険金支払業務を行うが、支払った保険金はすべて NFIP から還付されるため、保険金支払い

Flood Insurance : The Repetitive Loss Problem” (2005.6.30)

²¹ Chron.com, “Insurance from floods underwater” (2010.8.9)

²² MyNewMarkets.com, “Fixing the NFIP - The Most Inefficient Insurer in the World” (2008.10.17)

²³ カトリーナ、リタ、ウィルマの 3 つのハリケーンおよび約 7 億 7,500 億ドルのその他の洪水による損害の合計としている。

²⁴ National Underwriter, “GAO Sees Need for Multiple NFIP Reforms” (2010.9.23) によれば、直近の数字は約 188 億ドルとしている。

の実質的な責任は全く負っていない。

ホームオーナーズ保険では洪水が免責となっていることは先に述べたとおりであるが、それに加えてほとんどのホームオーナーズ保険の約款には同時発生対策条項 (Anti-Concurrent Clause) と呼ばれる条項が含まれている。これは、「損害が複数の異なる要因によって発生し、少なくともそのひとつの要因が当該保険契約の免責事項に該当する場合、保険金を支払わない」という趣旨の条項である。

2005年8月29日、ハリケーン・カトリーナがミシシッピ州に上陸し、風速は時速70~121マイル (112~194キロメートル)、高潮は最高で28フィート (約8.5メートル) に達した。このハリケーンによって多くの家屋等が甚大な被害を被ったが、このような場合、それぞれの被災家屋等の損害調査に際して、その損害が強風によるものか、あるいは洪水によるものかを判定することは非常に難しい。特にこのハリケーンでは、基礎部分を残して建物全体が流失してしまっているような損害が多数発生し、損害要因の特定は困難を極めた。しかし、洪水による損害が多少でも確認できた場合には、前述の同時発生対策条項の存在によって、民間保険会社のホームオーナーズ保険は保険金の支払いを免れ、多くの場合に NFIP の洪水保険金のみが支払われることとなった。

また、同一の保険会社によってホームオーナーズ保険と洪水保険が付保されている物件では、その保険会社から派遣されたアジャスターが両方の契約の損害調査を行うことになる。2005年の一連のハリケーンでは、洪水が主な損害要因ではあったが、洪水が発生する前の強風によっても、多かれ少なかれ損害は発生しているはずである。WYO 保険会社から派遣されたアジャスターの中には、ホームオーナーズ保険での保険金支払を少なくするため、意図的に洪水による損害を水増しした者がいるのではないかと疑いが持たれた。米国国土安全保障省からの指示を受けて監察総監室 (Office of Inspector General) によるサンプル調査が行われ、2008年9月にハリケーン・カトリーナ風と洪水の問題 (Hurricane Katrina : Wind Versus Flood Issue) というレポートが出されたが、結局そのような事実を証明する明確な証拠は確認されていない。

しかしながら、ある WYO 保険会社では、ハリケーン・カトリーナの損害調査に際して、意図的に自社のホームオーナーズ保険の保険金を少なくし、その分洪水による損害額を水増ししたとして、内部告発による訴訟も発生し係争中であることも事実である²⁵。

c. 洪水マップの古さ

NFIP においては、洪水保険料率マップ (FIRM) 等の洪水マップが、氾濫原管理や保険料率の設定等において重要な役割を担っているが、これらのマップが古すぎて役に立たないとの批判がある。

FEMA は 1997 年より、マップの近代化とデジタル化に取り組んでおり、このため

²⁵ National Underwriter, “Five Years After Katrina, Whistle-Blower Suit Still Spinning” (2010.8.30)

に年間約3億ドルもの資金を投入している²⁶が、現在の洪水保険料率マップは1996年の指標に基づいており²⁷、実際の洪水リスクが正しく把握されていないため、適正な保険料率が反映されていないとのことである。

d. 政治的背景

NFIPは本来、臨海地域等の氾濫原に居住する住民の経済的なセーフティーネットまたは氾濫原における無謀な開発を抑制する制度として設計されたものであるが、NFIPはそうした機能よりもむしろ氾濫原内の不動産所有者またはウォーターフロントの高価で利益率の高い不動産を建築したり売買したりする不動産業者を擁護または奨励するための制度として機能してきた面もある。

2010年3月1日、連邦議会の延長法案可決が間に合わず、2～3日という非常に短期間ではあったがNFIPが中断した際、不動産業界は麻痺状態に陥った。この間、洪水保険に加入することができないために住宅ローン等の融資を受けることができず、約1,400もの不動産売買または建築の契約が遅延またはキャンセルになったと推測されている²⁸。また、2008年9月以降、NFIPは短期的な根拠法の延長を繰り返しているが、NFIPを継続させる法案を支持する8名の下院議員に対し、不動産業者から4万9,000ドルの政治献金が行われているとの情報も伝えられている²⁹。

(2) NFIPの改革に向けた主な検討内容

NFIPの改革に関しては、これまで様々な検討が行われているが、いずれも実現には至っていない。本項では直近の主な検討内容を紹介する。

a. 2007～2008年の上下両院の改革法案

洪水保険改革および現代化法案（Flood Insurance Reform and Modernization Act of 2007）として、2007年9月には連邦議会の下院の改革法案（H.R.3121）が、翌2008年5月には上院の改革法案（S.2284）が可決されている。

下院の法案は、現在の補償内容に風災による損害を追加すること、補償限度額を引き上げること、政府による保険料補助を徐々に削減すること、およびNFIPを5年間延長することなどが盛り込まれた制度拡大型の改革案であった。

これに対し上院の法案は、保険料補助を徐々に削減することおよびNFIPを5年間延長することについては下院の案と同様であるが、現行どおり風災による損害は担保しないこと、NFIPが負っている負債について財務省が債権を放棄すること、総保険

²⁶ 番場哲晴、「防災に関する土地利用と社会システムに関する研究 ー米国についてー」（国土交通政策研究所報32号2009年春季）

²⁷ Katorina Road Home ウェブサイト <http://www.katrinaroadhome.org/14/>, “Problem with NFIP”

²⁸ 全米不動産業者協会（National Association of Realtors）のAustin Perez氏による。

²⁹ chron.com, “Insurance from flood undewater” (2010.8.9)

金額の1%に相当する準備金勘定を創設すること、および WYO 保険会社が適切に保険金支払を行うよう FEMA の内部にオンブズマンを設置することなどが盛り込まれた、NFIP の再生を優先する改革案であった。

結局、両院はこれらの法案の摺り合わせに失敗し、制度の抜本的な改革は行われな
いまま 2004 年の洪水保険改革法によって延長された NFIP の根拠法の期限切れ(2008
年 9 月末)を迎えてしまった。これ以降、連邦議会は暫定的な延長を繰り返すこと
になる。

b. 2010 年の下院の改革法案

2010 年 7 月 15 日、連邦議会の下院は、洪水保険改革および優先事項法 (Flood
Insurance Reform and Priorities Act of 2010) の法案 (H.R.5114) を可決し、これ
を上院へ送った。この改革法案の主なポイントは以下のとおりである。

- ① NFIP を 2015 年まで 5 年間延長する。
- ② 民間保険会社に対し、洪水が損害を引き起こした要因になっているというだけの理由で、ホームオーナーズ保険等において風災による保険金の支払を拒絶することを禁止する³⁰。
- ③ 現在、理論上の保険料率よりも低い料率が適用されている古い建物等について、5 年をかけて段階的に理論上の保険料率まで引き上げることによって、NFIP の存続を図る。商業物件および本宅以外の別荘等の住宅については、法律の施行の 3 年後から料率の引き上げを開始し、本宅としての住宅は、物件が売却された時から料率の引き上げを行う。
- ④ 2004 年の洪水保険改革法によって始められた重大反復損害物件 (severe repetitive loss properties) の損害を軽減する実験的プログラムおよび保険料率の段階的な引き上げを継続する。

またこの法案とは別に、政府が再保険によって民間保険会社をサポートするという住宅所有者保護法 (Homeowners Defense Act of 2009) と、現在の NFIP に風災担保を追加するという複合危険保険法 (Multiple Peril Insurance Act of 2009) も提案されたが、これらは下院での可決に至っていない。

6. おわりに

さまざまな問題を抱えた NFIP であるが、今、制度を廃止してしまうと約 180 億ドルもの負債を返済することができなくなり、その分は納税者が負担することになる。また、制度を廃止した場合には、年間 30 億ドルの保険料が入ってこなくなるが、いずれにしても

³⁰ 前記、5. (1) b. の同時発生対策条項 (Anti-Concurrent Clause) を参照願う。

災害が発生した場合には、連邦政府は災害援助を行わなければならないので、かえって連邦政府の負担（納税者の負担）が大きくなるという議論もある。逆に、連邦政府による保険料補助を打ち切るなど、実質的な保険料引き上げを行えば、契約者が減少して典型的な逆選択の構図になるとの見方もある。

NFIP が設立される以前は、洪水による被害が発生すると、当然ながらその損害の大部分は被災した物件の所有者が負担していた。そのため、被災者は2度と同じような被害に遭わないよう建物等を補強するか、他の安全な場所に引っ越すかという、至極当然の選択を行っていたはずである。将来の洪水被害の軽減と洪水発生時の補償を組み合わせたNFIP という制度は、一見合理的な制度のように思われる。しかしながら、洪水が発生しやすい地域に不動産を所有している、またはこれから購入もしくは建築しようとする人々に、保険という補償および住宅ローン等を提供することによって、他の場所への移住を思い留まらせ、または危険な地域の開発を奨励する結果となってしまっている面もある。

先に紹介した、NFIP が設立される直前、1966年の連邦洪水防御特別調査団による「洪水被害の管理のための統一的国内制度」と題したレポートは、最終的には国家的な洪水保険制度を創設すべきだという結論を示しているが、その中に次のような一節が含まれている。

- 洪水保険制度は、専門的な知識・技術で慎重に運営されるか、さもなければ全く手を出すべきではない制度である。正しく運営されれば氾濫源の賢明な利用を促進するが、誤って運営されれば洪水被害が抱える問題をかえって悪化させる可能性がある。

また、連邦政府が、安い保険料の洪水保険とするための補助またはリスクに見合う料率が適用されていない保険を提供することは、膨大な経済的浪費を招く可能性がある。

こうした警告を無視して見切り発車したNFIP という制度の今日の状況は、ある意味必然的に起きた結果なのかもしれないが、今となっては連邦議会や連邦政府は引くに引けない状況になってしまっている。2010年9月30日、オバマ大統領は同日に期限を迎えたNFIPの根拠法を2011年9月30日まで延長する法案に署名した。これによって、NFIPは制度の中断を免れ、現行制度のまま今後1年間継続されることとなったが、本制度の抜本的な見直しを行うという課題も先延ばしとなってしまった。

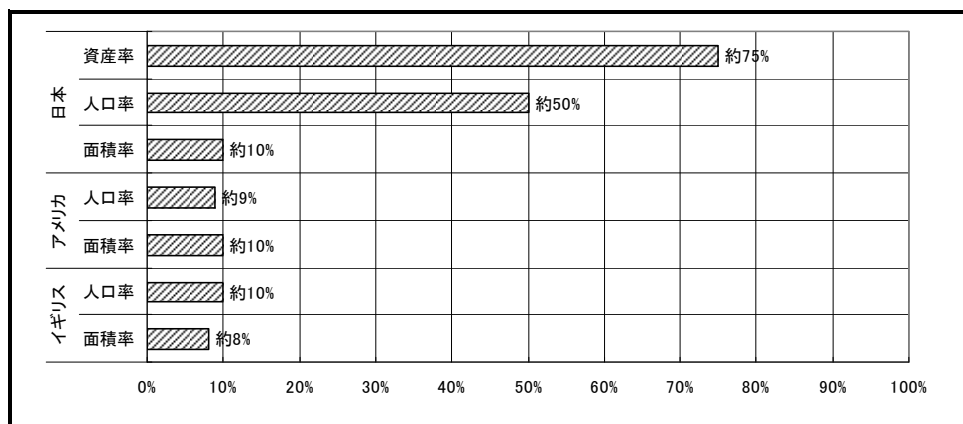
今回延長された期間は、これまでの月単位の延長と比較して長めに設定されており、この間にじっくりとNFIPの改革に取り組もうという連邦議会の意図は読み取れるが、一連のハリケーン発生から5年間かけても出来なかった抜本的な制度改革が、今後1年間で出来ると考えるのは楽観的過ぎるかもしれない。

わが国においては、洪水を含む風水災は民間保険会社の火災保険等で担保されており、

政府による援助等は一切受けていないが、現在までのところ大きな負債を負うことなく運営されている。また、地震保険についても、民間保険会社、地震再保険社および政府の協力で円滑に運営されており、米国の NFIP のような問題が、直ちにわが国でも起きるとは考えにくい。しかし、NFIP も制度発足以来 40 年近くの間、多額の負債を負うこともなく運営されており、さまざまな問題点が現在ほど深刻に捉えられていなかったことも事実である。

さらに、洪水リスクにさらされているという観点では、わが国にとってもこの問題は決して対岸の火事ではない。2006 年に経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD）が発表した「危機管理政策に関する OECD レビュー（OECD Studies in Risk Management）」によれば、地球温暖化によって世界各地の洪水リスクが高まっているとのことである。中でもわが国は特異な状況にあり、地形、地質および気候の自然条件から、頻繁に台風、集中豪雨または豪雪に見舞われ、温暖化による洪水被害を受ける可能性の最も高い国のひとつに数えられている。また、わが国の人口の約半分と経済的資産の 4 分の 3 は洪水の起こりやすい地域に集中しており、このような観点では米国やイギリスよりもはるかに洪水リスクが高いとされている。（図表 11 参照）。

図表 11 洪水時の河川水位より低い地域の割合（日米英比較）



（出典：日本国土交通省「洪水対策の現状と河川局の業務」（2007.5））

まだまだ NFIP の迷走は続きそうであるが、米国がこの難題をどのように解決するのか、引き続き注視していきたい。

<参考資料>

- ・ 織田彰久「世界の自然災害保険から見た日本の地震保険制度」(内閣府経済社会総合研究所 2007.4)
- ・ 「地震保険研究 4」(損害保険料率算出機構 2003.7)
- ・ 坪川博彰「米国の国家洪水保険制度について」(防災科学技術研究所ニューズレター第9号 2004.12)
- ・ 番場哲晴「防災に関する土地利用と社会システムに関する研究 ～米国の状況について～」(国土交通政策研究所報第32号 2009年春季)
- ・ “THE IMPACT OF THE FLOOD INSURANCE REFORM ACT OF 2004” (IIABA, 2004.6)

<参考サイト>

- ・ 朝日新聞ウェブサイト <http://www.asahi.com/>
- ・ 経済協力開発機構 (OECD) 東京センター ウェブサイト <http://www.oecdtokyo.org/>
- ・ 米国議会図書館 (Library of Congress) ウェブサイト <http://www.loc.gov/index.html>
- ・ 米国議会予算局 (Congressional Budget Office) ウェブサイト <http://www.cbo.gov/>
- ・ 米国国土安全保障省 (U.S.Department of Homeland Security) ウェブサイト <http://www.dhs.gov/index.shtm>
- ・ 米国州氾濫原管理者協会 (Association of State Floodplain Managers) ウェブサイト <http://www.floods.org/index.asp>
- ・ 米国連邦緊急事態管理庁 (Federal Emergency Management Agency of the United States : FEMA) ウェブサイト <http://www.fema.gov/index.shtm>
- ・ 米国連邦洪水保険制度 (NFIP) 公式ウェブサイト <http://www.floodsmart.gov/floodsmart/>
- ・ 野村證券 ウェブサイト <http://www.nomura.co.jp/>
- ・ Chron.com ウェブサイト <http://www.chron.com/>
- ・ Katorina Road Home ウェブサイト <http://www.katrinaroadhome.org/14/>
- ・ MyNewMarkets.com ウェブサイト <http://www.mynewmarkets.com/>
- ・ NFIP Bureau & Statistical Agent ウェブサイト <http://www.nfipiservice.com/index.html>
- ・ Realtor Action Center ウェブサイト <http://www.realtoractioncenter.com/>